

Rahvasteliit ja Läänemere-äärsed väikeriigid

Mart Kuldkepp

Rahvasteliit oli maailma ajaloos esimene globaalne multilateraalne organisatsioon, mis püüdis maksta panna kollektiivkaitse põhimõtet: arusaama, et rahvusvahelise suhtluse keskne siht peab olema sõja vältimine ning selle nimel võib minna mööda ka üksikute riikide seni pühaks peetud suveräänsusest õigusest kuulutada sõda ja teha rahu.

1919. aasta suvel Pariisi rahukonverentsi ajal ette valmistatud põhikiri, mis oli aluseks Rahvasteliidu loomisele 1920. aasta 10. jaanuaril, sisaldas kahte peamist kollektiivset julgeolekut käsitlevat artiklit. Artikli 10 järgi võtsid liikmesriigid endale kohustuse austada kõigi teiste liikmesriikide territoriaalset terviklikkust ja poliitilist iseseisvust ning ühtlasi kaitsta neid välise agressiooni eest. Agressiooni või selle ohu ilmnmisel tuli liikmesriikidel järgida Rahvasteliidu Nõukogu juhtnõore. Artikkel 16 sätestas, et sõjalises agressioonis süüdi olev liikmesriik loetakse automaatselt sõjas olevaks kõigi teiste Rahvasteliidu liikmetega. Viimastel tuli viivitamatult katkestada igasugused suhted agressoriga ning oodata nõukogu juhiseid sõjaliste sanktsioonide rakendamiseks. Majanduslike ja sõjaliste meetmete kasutamist tulenevad kulud ja kahjud tuli liikmesriikidel kanda solidaarselt ning ka sanktsioonide rakendamisel üksteisele abiks olla. Põhikirja rikkunud liikme võis aga Rahvasteliidust välja arvata.

Rahvasteliidu kollektiivne julgeolek oli seega kahe teraga mõök: ühest küljest pakkus see küll kaitset võimaliku agressiooni eest, kuid teisest küljest lubas kohustada liikmesriike osalema majanduslikes ja sõjalistes sanktsioonides, mis ei pruukinud olla kooskõlas nende huvidega kitsamas mõttes. Kuna nõukogu otsused nõudsid konsensust, oli võimalik küll kasutada veto, kuid mitte kõik riigid polnud Rahvasteliidu Nõukogu liikmed ning oli mõeldav, et ka seal esindatud riigid võiksid sattuda olukorda, kus neid survestataks vetoõigust mitte kasutama.

Väikeriikide julgeolekupoliitilised alternatiivid ja Rahvasteliit

1920. aastate alguse Läänemere-äärsed väikeriigid kujutasid endast kirjut seltskonda, millesse kuulusid vanad Skandinaavia kuningriigid, verinoored Balti riigid ja omamoodi vahepeelses seisundis Soome. Nagu kõigile riikidele, tähendas Rahvasteliiduga liitumine ka neile vähemalt teoreetilist võimalust oma kaitsevõimet parandada, ent ühtlasi väljakutset senise välispoliitika muutmiseks. Sõltuvalt varasematest valikutest ja kogemustest oldi selleks valmis erineval määral.

Enne Rahvasteliidu maailmaareenile ilmumist oli väikestel ja keskmise suurusega riikidel, mis oma jõududega end kaitsta ei suutnud, olnud kolm põhimõtteliselt võimalikku julgeolekustrateegiat. Need olid allianss mõne suurriigiga, föderatsioon teiste omasuguste riikidega ja võimalikult paljude suurriikide poolt garanteeritud neutraliteet.

Bilateraalne allianss oli väikeriigi seisukohalt kõige lihtsam ja kättesaadavam kaitsepoliitika, kuid ühtlasi ohtlik riiklikule suveräänsusele, kuna seeläbi sattuti mõjuvõimsast alliansipartnerist ühepoolsesse sõltuvusse. Ohu minimeerimiseks tuli partnerit hoolega valida. Sel põhjusel ei soovinud Läänemere-äärsed riigid ennast lähedalt siduda regiooni peamise suurvõimu Nõukogude Venemaaga, kuigi viimane oleks sellised katsed tõenäoliselt hea meelega vastu võtnud. Eesti ja Läti pidasid ajaloolistel põhjustel

ohtlikuks toetumist ka Saksamaale, mis pealegi oli Esimese maailmasõja kaotanud ja Entente'i liitlaste poolt majanduslikult ja sõjaliselt kõndistatud. Soome, mis oli oma esimesel iseseisvusaastal teinud panuse Saksa relvade edule, oli hiljem pidanud seda valikut kahetsema ja välispoliitiliselt kiiresti ümber orienteeruma. Võimalus toetuda suurtele Lääne-Euroopa riikidele põrkus aga viimaste huvipuudusele. Näiteks oli Eesti püüdnud Vabadussõja ajal läheneda Suurbritanniale, kuid Briti julgeolekuhuvid Läänemere-ruumis ei olnud kokkuvõttes piisavalt olulised, et ulatuda otseste kaitsekoostuste võtmiseni.

Föderatsioon piisava hulga omasuguste riikidega oli mõneti parem alternatiiv, kuna vältis otsest sõltuvust mõne suurriigi huvidest. Samuti võisid Läänemere-äärsed väikese ja keskmise suurusega riigid moodustada ühisel jõul vähemalt teoreetiliselt märkimisväärse kaitse- ja heidutusvõimega bloki. Seejuures oli probleemiks aga erinevate julgeolekupoliitiliste prioriteetide ja huvide ühendamise keerukus, eriti kui polnud kaasatud mõnda vähegi tugevamat riiki, mis oleks suutnud ja soovinud ülejäänuid korrale kutsuda. Väikeriikide nõrkusest tulenev vähene võime teha välispoliitilisi kompromisse ja pidev usaldusdefitsiit omavahelises suhtluses muutsid nende kaitsekoostöö väga komplitseerituks.

1918. aasta iseseisvusdeklaratsiooni järel esialgu garanteeritud neutraliteedi poole pööelnud Eesti Vabariik oli järgmisena teinud katset just nimelt föderatsiooni loomiseks: Balti Liidu nime all tuntud unioon pidanuks koondama võimalikult paljusid regiooni väikeriike, et need suudaksid ühiselt oma huviseisust kaitsta. Aastaid kestnud pingutustele vaatamata see kavatsus siiski ebaõnnestus ning andis lõppkokkuvõttes tulemuseks ainult hambutuks jäänud Eesti-Läti kaitseliidu.

Mitte kõik 1920. aastate alguses Rahvasteliiduga liitunud väikeriigid ei pidanud oma varasematest julgeolekupoliitilistest plaanidest sellepärast veel täiesti loobuma. Bilateraalne või multilateraalne kaitsekoostöö oli võimalik ka organisatsiooni sees ning Rahvasteliidu seisukohalt oli taoline blokeerumine pigem soovitatav, kuni see ei hakanud kollektiivkaitse põhimõtetele vastu töötama. Põhimõttelisem vastuolu tekkis aga kolmanda alternatiivi – neutraliteedi – puhul, mille lahendamata jäämine oli üks Rahvasteliidu lagunemiseni viinud asjaolusid.

Neutraliteet ja kollektiivkaitse

Rahvusvaheliselt garanteeritud neutraliteet oli väikeriigi jaoks alati olnud teatud mõttes ihaldusväärsem julgeolekupoliitiline valik, kuna lubas toetuda tugevatele suurvõimudele (erinevalt föderatsioonist), kuid samas mitte ühele ainsale suurvõimule (erinevalt alliansist). Eduka garanteeritud neutraliteedi näiteks oli Šveits, mis oli suutnud hiljutisest maailmasõjast kõrvale jääda, vastupidiseks juhtumiks aga Belgia, mille neutraliteedi rikkumine Saksamaa poolt oli sõda hoopis oluliselt laiendanud. Ka pärast sõda ei soovinud Belgia enam neutraliteedi juurde naasta, eelistades kaitseliitu Prantsusmaaga. Seetõttu suhtuti ka uute riikide neutraliseerimisväljavaadetes sõja järel pigem skeptiliselt ning mitmed neist pidid esialgu seatud eesmärgist loobuma.

Rahvasteliidu seisukohalt olulisem probleem oli aga see, et neutraliteet oli otseselt kokkusobimatu kollektiivkaitse põhimõttega. Võimalike neutraalsete liikmesriikide õigus Rahvasteliidu Nõukogu otsuseid mitte täita (st nende suhtes neutraalseks jääda) oleks õhustanud nii liikmesriikide solidaarsuse printsiipi, kui organisatsiooni tõsiseltvõetavust laiemalt. Seetõttu ei nähtud neutraliteeti ette ka

Rahvasteliidu põhikirjas ning Esimese maailmasõja järel tekkinud uued riigid, sh Balti riigid ja Soome, lahendasid valiku neutraliteedi ja kollektiivkaitse vahel üldiselt suuremate kõhklusteta viimase kasuks.

Teine lugu oli vanade Skandinaavia riikidega. Rootsi ja Taani olid samuti Esimeses maailmasõjas neutraalseks jäänud, kuigi seda mitte tänu suurriiklikele garantiidele, vaid pigem omaenda ettevaatlikule balansseerimispoliitikale. Nüüd seisid nad keerulisel teelahkmel: kas jääda truuks ennast õigustanud neutraliteedikursile, või astuda siiski Rahvasteliidu liikmeks? Väikeriikide jaoks oli ohtlik USA kombel Rahvasteliidust ja selle pakutavast kollektiivkaitse vihmavarjust kõrvale jääda, kuna võis arvata, et uuest organisatsioonist kujuneb sõjajärgses maailmakorras tooniandev jõud. Ühtlasi aga oli tegemist eksperimendiga, mis erinevalt neutraliteedist polnud ennast veel tõestanud. Kardeti õigustatult, et Rahvasteliit pole kokkuvõttes enam, kui veel üks suurriikide tööriist oma jõupoliitiliste huvide teostamiseks.

Lõpuks otsustasid nii Rootsi kui Taani siiski Rahvasteliiduga liituda, mille juures mängis suurt rolli asjaolu, et Entente'i suurriigid olid asunud juba enne organisatsiooni ametlikku loomist selle pakutavaid julgeolekugarantiisid lahjendama. Nimelt lubati Šveitsil astuda korraka nii Rahvasteliidu liikmeks, kui jääda neutraalseks, st mitte osaleda nõukogu poolt kohaldatavates sõjalistes sanktsioonides. See pretsedent lubas ka teistel väikeriikidel väita, et nende neutraliteet on liikmelisusega kooskõlas. Kollektiivkaitse põhimõttele mõjus selline järjekindlus aga algusest peale hävitavalt.

Rahvasteliidu pikk lagunemine

Varakult alguse saanud lagunemisprotsess ajapikku muudkui süvenes ning Rahvasteliidu põhikirja kesksete punktide tõlgendused muutusid järjest lahemaks. Juba 1921. aastal soovitas Rahvasteliidu Täiskogu, et iga riik võiks ise otsustada, kas Rahvasteliidu lepingut on rikutud või mitte, ilma nõukogu otsust ära ootamata. Kuigi ettepanekut vastu ei võetud, oli sellel moraalselt destruktivne mõju. 1923. aasta muutis Rahvasteliit sõjalistes sanktsioonides osalemise mittekohustuslikuks, jättes majanduslikud sanktsioonid sestpeale ainsaks realistlikuks survevahendiks.

Ühtlasi õõnestas kollektiivkaitse põhimõtet jätkuv bilateraalsete kaitselepingute kultuur, mida harrastas eriti Nõukogude Liit, sõlmides erinevate Euroopa riikidega terve rea mitte-agressioonipakte, mis kohustasid neid riike jääma neutraalseks Nõukogude Liidu ja mõne kolmanda riigi vahelise sõja korral. Kuna oli ebaselge, mil määral taolised kohustused olid ühildatavad Rahvasteliidu põhikirjaga ja kumb neist peaks vastuolude ilmnemisel osutama prioriteetseks, oli taoliste lepingute sõlmimine Rahvasteliidu prestiižile kahtlemata kahjulik.

Lagunemine hoogustus veelgi 1930. aastate pinevas õhkkonnas ning väikeriigid mängisid selles võrdlemisi olulist rolli. Pärast seda, kui Rahvasteliit oli 1935. aastal teinud ebaõnnestunud katse kohaldada Etioopiat rünnanud Itaaliale kollektiivseid majandussanktsioone, kuulutas Belgia ennast taas neutraalseks ning sõlmis mittekallaletungi- ja kaitsepakti Saksamaaga. Šveits veenis Rahvasteliitu 1938. aastal tunnustama oma „absoluutset neutraliteeti,“ mis tähendas, et ta oli edaspidi vabastatud ka majandussanktsioonidest. Sama aasta juulikuus teatas nn Oslo grupp (seitse Skandinaavia ja Beneluxi maad, sh Soome), et loeb põhikirja artiklit 16 endale mittekohustuslikuks. 19. septembril järgnesid sarnase ühisdeklaratsiooniga Eesti ja Läti ning paar päeva hiljem ka Leedu.

Nõnda suutsid väikeriigid vältida otsest ohtu, et Saksamaa ning Suurbritannia ja Prantsusmaa vahel puhkeva sõja korral neidki sellesse tõmmataks. Veidi pikemas plaanis neutraliteet neid muidugi ei päästnud, mõni üksik erand välja arvatud. Rahvasteliit sai selle kõige käigus aga surmahoobi. Kui Soomet rünnanud Nõukogude Liit 1939. aasta detsembrikuus Rahvasteliidust välja heideti, puudus sellel sammul juba igasugune praktiline tähtsus, v. a. ehk see, et edaspidi vabanes Nõukogude Liit kohustusest vähemalt sõnadeski Rahvasteliidu põhikirja järgida. Ametlikult likvideeriti Rahvasteliit ent alles 1946. aastal.